

03.454

Iniziativa parlamentare.
Legge sulla cittadinanza. Modifica
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio degli Stati

del 27 ottobre 2005

Onorevole presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, che sottoponiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

27 ottobre 2005

Per la Commissione:

Il presidente, Jean Studer

Compendio

Due decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 in materia di diritto della cittadinanza hanno provocato numerosi interventi parlamentari a livello federale e cantonale e hanno causato animate discussioni fra i giuristi. Con la prima decisione il Tribunale federale ha per la prima volta cassato poiché discriminatoria una decisione sulla naturalizzazione presa da un Comune. Con la seconda decisione ha qualificato come incostituzionale il principio delle decisioni sulla naturalizzazione prese per il tramite di votazioni.

Per le questioni politicamente controverse è preferibile che sia il legislatore a decidere, invece di lasciare unicamente al Tribunale federale il compito di interpretare la Costituzione. Il presente progetto di legge elaborato dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) intende quindi eliminare le recenti contraddizioni sorte, da un lato, tra la naturalizzazione da parte del Popolo praticata da molto tempo in alcuni Cantoni e, d'altro lato, i principi dello Stato di diritto. Tenendo conto della tradizione e della naturalizzazione da parte del Popolo diffusa in molti Comuni, la Commissione propone una soluzione che in primo luogo affida esplicitamente ai Cantoni la competenza di stabilire le procedure di naturalizzazione nel Cantone e nel Comune e in seguito obbliga a motivare i rifiuti di naturalizzazione. Infine istituisce simultaneamente un diritto di ricorso cantonale contro questi rifiuti.

Il progetto di legge evita deliberatamente di stabilire l'organo che decide sulle domande di naturalizzazione e di fissare la procedura con la quale la decisione deve essere motivata: prevede unicamente che una domanda di naturalizzazione possa essere sottoposta al voto popolare solo è stata oggetto di una domanda di rifiuto e quest'ultima è stata motivata. Il progetto specifica infine che i Cantoni devono vegliare alla protezione della sfera privata dei candidati alla naturalizzazione, pubblicando solo le informazioni necessarie per stabilire se il candidato adempie le condizioni di naturalizzazione da un lato e tenendo conto della cerchia dei destinatari dall'altro.

Rapporto

1 **Genesi**

1.1 **Origine dell'iniziativa parlamentare Pfisterer: le decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003 e la revisione della legge sulla cittadinanza**

1.1.1 **L'iniziativa parlamentare Pfisterer**

Il 3 ottobre 2003, il consigliere agli Stati Thomas Pfisterer ha presentato in forma di proposta generica un'iniziativa parlamentare concernente la modifica della legge sulla cittadinanza¹ (03.454s Legge sulla cittadinanza. Modifica). L'iniziativa chiede anzitutto che, per quanto concerne la naturalizzazione ordinaria, la legge sulla cittadinanza sia modificata in modo tale che i Cantoni siano liberi di sottoporre le decisioni sulla naturalizzazione allo scrutinio del Popolo (assemblea comunale o votazione) o dei rappresentanti del Popolo medesimo (parlamento). Si prefigge inoltre di modificare la legislazione affinché il Tribunale federale sia privato della sua competenza in materia di naturalizzazione ordinaria e possa pronunciarsi unicamente su ricorsi concernenti la violazione delle garanzie costituzionali di procedura. L'iniziativa parlamentare è stata firmata da 31 altri consiglieri agli Stati.

1.1.2 **Le decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003**

L'iniziativa parlamentare Pfisterer è stata lanciata in conseguenza delle due decisioni prese dal Tribunale federale il 9 luglio 2003 (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232). Su ricorso, l'Alta Corte ha dapprima annullato, per violazione del divieto di discriminazione, una decisione sulla naturalizzazione presa dal Comune di Emmen; poi, in una causa riguardante la città di Zurigo, ha giudicato illecito sottoporre le domande di naturalizzazione allo scrutinio popolare. Dal profilo procedurale, queste due decisioni del Tribunale federale, prese mentre era in corso la revisione della legge sulla cittadinanza, hanno considerevolmente ridotto il margine di manovra in materia di naturalizzazione. In Parlamento, la questione del diritto di ricorso ha provocato dibattiti particolarmente animati.

1.1.3 **Gli scontri sul diritto di ricorso in Parlamento**

Per quanto concerne la revisione della legge sulla cittadinanza², il disegno del Consiglio federale e la versione del Consiglio nazionale contenevano inizialmente una normativa sul diritto di ricorso contro le decisioni sulla naturalizzazione (art. 51 cpv. 3, art. 51a, art. 58d e n. II). Prima del messaggio del Consiglio federale, nella sessione primaverile 2002 il Consiglio nazionale aveva peraltro elaborato e approvato un'iniziativa parlamentare sull'introduzione di un diritto di ricorso (01.455 CIP-N.

¹ RS 141.0

² Cfr. 01.076 Messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza (FF 2002 1736).

Diritto di ricorso contro le decisioni discriminatorie sulla naturalizzazione), dal tenore perfettamente identico al testo previsto nel disegno del Consiglio federale.

Tuttavia, nella sessione estiva 2003, il Consiglio degli Stati ha esplicitamente soppresso a maggioranza il diritto di ricorso previsto dal disegno di revisione della legge. Una parte della maggioranza era di massima contraria a tale diritto, mentre un'altra sua parte voleva evitare che la questione del diritto di ricorso, aspramente controversa, venisse a compromettere le modifiche del diritto sulla cittadinanza già approvate dalla maggioranza dell'Assemblea federale.

Dopo la pubblicazione delle succitate decisioni del Tribunale federale, durante la sessione autunnale del 2003, una maggioranza del Consiglio nazionale ha a sua volta deciso di sopprimere il diritto di ricorso dalla revisione della legge, allineandosi in tal modo con la versione del Consiglio degli Stati ed eliminando la sola divergenza che ancora separava le due Camere. Una parte della maggioranza della Camera era semplicemente contraria all'iscrizione nella legge di un diritto di ricorso, un'altra sua parte aveva invece accolto con favore la nuova giurisprudenza del Tribunale federale rinunciando di conseguenza a sancire il diritto di ricorso nella legge sulla cittadinanza.

Il 3 ottobre 2003, in occasione del voto finale sulla revisione della legge sulla cittadinanza al Consiglio degli Stati, numerosi deputati hanno attirato l'attenzione sulle divergenti motivazioni che avevano indotto le due Camere ad approvare la legge e sulla conseguente necessità di legiferare nuovamente a breve termine. Nell'ambito delle dichiarazioni d'intenti sulla necessità per il legislatore di chiarire la situazione giuridica, era stata preannunciata l'iniziativa parlamentare Pfisterer. La revisione della legge è infine stata accettata con 22 voti contro 16.

1.1.4 Due iniziative parlamentari in Consiglio nazionale

Le due decisioni del Tribunale federale hanno portato anche in Consiglio nazionale all'elaborazione di due iniziative parlamentari (03.455n Iv.pa. Joder. Naturalizzazione. Aumentare il potere dei Cantoni e dei Comuni; 04.471n Iv.pa. Markwalder Bär. Legge sulla cittadinanza. Revisione parziale).

L'iniziativa Markwalder Bär, depositata l'8 ottobre 2004, intende dare piena libertà ai Cantoni in materia di procedura di naturalizzazione. Vieta tuttavia la naturalizzazione mediante votazione popolare e ammette la naturalizzazione mediante voto dell'assemblea comunale solo se si garantisce che un'eventuale rifiuto venga motivato. Infine, l'iniziativa prevede un diritto di ricorso davanti al Tribunale federale per violazione dei diritti costituzionali. La Commissione competente del Consiglio nazionale ha sospeso l'esame preliminare dell'iniziativa Markwalder Bär in attesa del presente progetto di legge.

Il Consiglio nazionale ha invece già deciso in merito all'iniziativa parlamentare Joder. Il 3 ottobre 2005 ha deciso di non dar seguito all'iniziativa con 104 voti contro 73, contrariamente alla proposta di approvazione della sua Commissione delle istituzioni politiche. L'iniziativa, depositata il 3 ottobre 2003, chiedeva che Cantoni e Comuni potessero concedere autonomamente il proprio diritto di cittadinanza e che potessero determinare l'organo competente per la naturalizzazione e la corrispondente procedura. Contrariamente all'iniziativa parlamentare Pfisterer, l'iniziativa Jo-

der escludeva completamente l'esame del merito della decisione di naturalizzazione da parte di un'autorità giudiziaria. Nel dibattito al Consiglio Nazionale, diversi oppositori dell'iniziativa hanno fatto riferimento al presente progetto di legge, che contrariamente all'iniziativa Joder tiene conto delle esigenze dello Stato di diritto e delle garanzie procedurali costituzionali.

1.1.5 Tre iniziative cantonali

Le decisioni del Tribunale federale hanno suscitato forti reazioni nei Cantoni nei quali le decisioni sulla naturalizzazione sono considerate tradizionalmente come un atto politico e sono quindi prese dalle assemblee comunali o, prima della decisione del Tribunale federale, sottoposte al verdetto delle urne. Tra il novembre 2003 e il novembre 2004 sono state depositate tre iniziative cantonali volte a ridefinire la sovranità cantonale in materia procedurale o a modificare le basi legali pertinenti (Costituzione o leggi), affinché possano essere reintrodotte le procedure cantonali e comunali vietate dal Tribunale federale.

Il 10 novembre 2003 il Cantone di Svitto ha depositato un'iniziativa cantonale (03.317s. Procedura di naturalizzazione), nella quale si chiede che la concessione della cittadinanza svizzera sia considerata solamente un atto politico e non possa essere ottenuta per via giudiziaria. Deve inoltre essere garantita la sovranità cantonale in materia di procedura. La procedura deve essere equa e rispettare la dignità e i diritti della personalità dei richiedenti la naturalizzazione. Il 13 dicembre 2004, constatando che l'obiettivo perseguito dall'iniziativa del Cantone di Svitto corrispondeva ampiamente a quello dell'iniziativa parlamentare Pfisterer, il Consiglio degli Stati (Consiglio prioritario) ha deciso di dar seguito all'iniziativa del Cantone di Svitto.

L'iniziativa del Cantone di Lucerna (04.306s. Adeguamento delle basi legali concernenti la naturalizzazione), inoltrata il 28 giugno 2004, chiede che siano garantite a livello cantonale procedure armonizzate, eque e trasparenti, che le assemblee e i parlamenti comunali conservino la competenza di decidere sulle domande di naturalizzazione e che la concessione della cittadinanza svizzera non possa essere ottenuta per via giudiziaria.

Infine, il 10 novembre 2004, anche il Cantone di Argovia ha depositato un'iniziativa (04.309. Naturalizzazioni). Quest'ultima chiede che l'articolo 38 della Costituzione federale sia completato con un capoverso 4 secondo il quale, da un lato, i cittadini di ogni comune devono indicare nel loro regolamento comunale quale organo è competente per concedere il diritto di cittadinanza comunale e, d'altro lato, le decisioni di questo organo devono essere definitive, ovvero non sottostanno ad alcuna possibilità di ricorso, né a livello cantonale né a livello federale.

La CIP-S ha deciso di sospendere l'esame preliminare delle iniziative del Cantone di Lucerna e del Cantone di Argovia fino all'esame preliminare del presente progetto di legge da parte dell'Assemblea federale.

1.1.6 Iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro (UDC)

Il 6 aprile 2004, l'Unione democratica di Centro (UDC) ha lanciato un'iniziativa popolare dal titolo "Per naturalizzazioni democratiche" il cui contenuto è identico a quello dell'iniziativa del Cantone di Argovia di cui sopra. Il termine impartito per la raccolta delle firme scade il 18 novembre 2005.

La Commissione ha deciso di non attendere il risultato dell'eventuale votazione popolare e di elaborare al più presto un progetto concreto che, se del caso, potrebbe servire come controprogetto indiretto all'iniziativa.

1.2 Portata giuridica delle decisioni del 9 luglio 2003

1.2.1 Le decisioni del 9 luglio 2003

Con le sue due decisioni del 9 luglio 2003, il Tribunale federale ha considerato, dal profilo materiale, la naturalizzazione costituisce un atto amministrativo. Di conseguenza, anche nell'ambito delle procedure di naturalizzazione le parti beneficiano di tutte le garanzie procedurali previste nell'art. 29 Cost. per le procedure giudiziarie e amministrative. Concretamente, il richiedente ha il diritto di essere sentito da cui deriva l'obbligo di motivare la decisione. Le parti beneficiano peraltro delle citate garanzie procedurali, indipendentemente dal fatto che possano far valere un diritto in merito. Nelle sue due decisioni, il Tribunale federale rileva ugualmente che i cittadini, allorché decidono sulla concessione della naturalizzazione, agiscono in qualità di organi del Comune. Siccome svolgono funzioni amministrative dello Stato, i cittadini del Comune devono rispettare i diritti fondamentali (cfr. art. 35 cpv. 2 Cost.) e il principio che vieta qualsivoglia discriminazione. Di conseguenza, ogni disparità di trattamento soggiace a un obbligo qualificato di motivazione che la natura medesima del segreto del voto rende impossibile: il Tribunale federale è pertanto arrivato alla conclusione che sottoporre al voto le domande di naturalizzazione è contrario all'ordine giuridico.

1.2.2 La decisione del 12 maggio 2004

Il 12 maggio 2004, il Tribunale federale ha respinto due ricorsi concernenti il diritto di voto (1P.523/2003 e 1P.572/2003), presentati contro un'ordinanza provvisoria emanata dal Consiglio di Stato del Cantone di Svitto in seguito alle due decisioni del luglio 2003. Secondo tale ordinanza, l'assemblea comunale vota per alzata di mano la concessione del diritto di cittadinanza comunale: la proposta dell'esecutivo comunale è considerata come accettata se nessun membro dell'assemblea comunale formula una controproposta motivata. I ricorrenti hanno contestato la procedura d'adozione dell'ordinanza da parte dell'esecutivo, rilevando che avrebbe dovuto essere adottata secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Tribunale federale ha invece considerato che il Consiglio di Stato non ha ecceduto le sue competenze, perché l'ordinanza impugnata si limita a interpretare in maniera conforme alla Costituzione federale il diritto svizzero vigente. Inoltre, tale ordinanza è una normati-

va provvisoria applicabile fino all'adozione da parte del Consiglio di Stato di una soluzione definitiva conformemente alla procedura legislativa ordinaria.

1.3 Attuazione dell'iniziativa parlamentare

1.3.1 Il Consiglio degli Stati adotta la proposta della Commissione con un'ampia maggioranza

Nel corso della sua seduta del 18 novembre 2003, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) si è occupata dell'iniziativa Pfisterer. Nel suo rapporto d'esame preliminare, ha constatato che il compito di chiarire la situazione giuridica delle procedure di naturalizzazione nei Cantoni e nei Comuni spetta al legislatore e che tale compito non può essere lasciato al Tribunale federale. Ha poi fatto notare che occorre cercare una soluzione che sappia conciliare la tradizionale democrazia diretta in materia di naturalizzazione diffusa in alcuni Cantoni e regioni del Paese con le esigenze dello Stato di diritto. Con 10 voti contro 1, la CIP-S ha deciso di dare seguito all'iniziativa.

Il 9 dicembre 2003, il Consiglio degli Stati ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Pfisterer con 25 voti contro 9. La Camera alta ha deciso di seguire la raccomandazione della Commissione secondo la quale, per disciplinare la procedura di voto nei Comuni, occorrono specifiche disposizioni legali che garantiscano il rispetto delle esigenze dello Stato di diritto. In pratica, per quanto concerne l'attuazione dell'iniziativa parlamentare, occorre in particolare determinare se la decisione sulla naturalizzazione a livello cantonale e comunale deve essere considerata un atto politico, una decisione amministrativa o una decisione *sui generis*, vale a dire una decisione di tipo nuovo che non rientra nelle categorie abituali.

1.3.2 Preparazione del progetto di atto normativo da parte della Commissione e della Sottocommissione

Nel corso dell'esame preliminare del 18 novembre 2003, la CIP-S aveva già preso la decisione di principio di istituire e incaricare dell'attuazione dell'iniziativa una Sottocommissione³, nella quale sarebbe stato rappresentato ogni gruppo parlamentare con seggi al Consiglio degli Stati. Tra il marzo del 2004 e il giugno del 2005, la Sottocommissione si è riunita sette volte, collaborando con rappresentanti dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) e della Divisione I della legislazione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). La Sottocommissione ha così elaborato un avamprogetto di atto normativo e un corrispondente rapporto. Nel corso della sua seduta del 16 agosto 2004, la CIP-S ha iniziato l'esame dell'avamprogetto in presenza dell'autore dell'iniziativa. Il 16 novembre 2004, ha deciso di inviare il progetto in procedura di consultazione. La Commissione ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione nella sua seduta del 28 aprile 2005. Il 26 agosto 2005, ha rinviato il progetto alla sua Sottocommissione affinché procedesse agli ultimi adeguamenti. Infine, il 27 ottobre 2005, la Commissione ha definitivamente approvato il progetto di atto e il progetto di rapporto che saranno sottoposti al Consiglio degli Stati.

³ Membri: *Inderkum*, *Briner*, *Kuprecht*, *Studer Jean*.

1.3.3 Audizione di periti

Prima dell'inizio dei lavori di attuazione dell'iniziativa Pfisterer, la CIP-S si è riunita in seduta plenaria il 9 febbraio 2004 per l'audizione del professor Andreas Auer dell'Università di Ginevra, del professor Bernhard Ehrenzeller dell'Università di San Gallo e del giudice federale Giuseppe Nay, ai quali è stato chiesto di presentare la natura dei problemi posti dall'iniziativa e di proporre le soluzioni possibili. Il 16 agosto 2004, ha pure sentito il professor Rainer J. Schweizer dell'Università di San Gallo. Dalle udienze dei periti sono chiaramente risultate idee fondamentalmente diverse circa le modalità di attuazione dell'iniziativa.

Secondo il professor Auer, una modifica della legge non permetterebbe di raggiungere gli obiettivi prefissati dall'iniziativa, visto che il Tribunale federale considera che una decisione sulla naturalizzazione presa per il tramite del voto popolare è discriminatoria e viola i diritti fondamentali. Senza previa modifica della Costituzione che deve essere accettata, in ultima istanza, sia dal Popolo sia dai Cantoni, il legislatore non può autorizzare i Cantoni, competenti in materia di naturalizzazione ordinaria, a violare i diritti fondamentali per mezzo di una legge federale.

Invece, secondo il professor Ehrenzeller, il Tribunale federale è stato troppo categorico nel suo apprezzamento della natura giuridica della naturalizzazione. Le naturalizzazioni avrebbero infatti un «doppio carattere»: sarebbero sia una decisione amministrativa nel caso individuale, sia un atto politico. Valga per prova il fatto che le procedure cantonali e comunali di naturalizzazione prevedono un considerevole margine di apprezzamento nel quadro definito dal diritto federale. Ciò nonostante le decisioni devono comunque essere motivate e siccome ciò sembra impossibile nel caso di un voto popolare, il professor Ehrenzeller ha proposto un sistema di motivazione della decisione del Popolo a posteriori.

Il giudice federale Nay ha rilevato che i rifiuti di naturalizzazione che risultano dal voto popolare sono incostituzionali soltanto se insufficientemente motivati. Egli reputa che una giustificazione della decisione del sovrano fornita a posteriori sarebbe insufficiente per definizione, perché non potrebbe emanare dall'autorità che ha preso la decisione. Il giudice Nay ha peraltro espresso i suoi dubbi quanto alla possibilità che l'iniziativa parlamentare Pfisterer possa risolvere in maniera soddisfacente la difficoltà di conciliare le esigenze della democrazia diretta con quelle dello Stato di diritto; infatti, non solo non potrebbe impedire che i richiedenti continuino a ricorrere dinanzi al Tribunale federale per violazione delle garanzie costituzionali di procedura, ma consentirebbe anche i ricorsi per insufficiente motivazione della decisione.

Infine, il professor Schweizer ritiene che una decisione sulla naturalizzazione presa nell'ambito di una votazione secondo forme di democrazia diretta diverse può, in caso di referendum facoltativo, essere preceduta da una domanda motivata. Tale domanda di rifiuto deve essere presentata all'assemblea comunale dal presidente del consiglio comunale, affinché siano comunicati gli elementi per la redazione dei motivi della decisione. Le votazioni a scrutinio segreto presentano maggiori difficoltà perché, se sono obbligatorie, la domanda di rifiuto non può essere motivata. Di conseguenza, l'autorità dovrebbe dapprima elaborare le domande sottoposte al voto includendovi elementi di motivazione che saranno essi stessi sottoposti al voto.

1.4 Procedura di consultazione relativa all'avamprogetto della CIP-S

Il 17 novembre 2004, la Commissione ha incaricato il Consiglio federale di elaborare il progetto di legge per la consultazione. La consultazione è stata aperta dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e ha raccolto 49 risposte in totale, tra cui quelle di tutti Cantoni, di sette partiti, di 12 associazioni e di altre organizzazioni interessate.

1.4.1 Breve presentazione dell'avamprogetto

L'avamprogetto della CIP-S conteneva quattro nuove disposizioni il cui contenuto corrispondeva ampiamente al presente progetto. Essenzialmente, l'avamprogetto prevedeva di introdurre l'obbligo di motivare qualsiasi rifiuto di naturalizzazione e un diritto di ricorso a livello cantonale. Sarebbe in tal modo stato possibile sottoporre le domande di naturalizzazione al voto del Popolo, per quanto fosse stata garantita la motivazione di un eventuale rifiuto. Contrariamente al presente progetto, l'avamprogetto posto in consultazione avrebbe tuttavia consentito una motivazione a posteriori della decisione e quindi la naturalizzazione mediante le urne senza domanda di rifiuto preliminare e motivata (referendum obbligatorio). Infine, l'avamprogetto conteneva anche una disposizione per proteggere la sfera privata del candidato alla naturalizzazione, la cui portata era un po' più ampia di quella del presente progetto.

1.4.2 Risultati della procedura di consultazione

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha accolto favorevolmente la volontà di precisare per via legislativa la procedura applicabile in materia di naturalizzazione a livello comunale e cantonale. Le principali divergenze hanno riguardato la qualifica della protezione stessa, considerata dagli uni come una decisione politica e degli altri come un atto amministrativo concreto e individuale.

Il principio della competenza cantonale in materia di procedura è stato accolto favorevolmente da tutti Cantoni e dalla maggioranza dei partiti. Diversi partecipanti alla consultazione hanno tuttavia deplorato il fatto che l'avamprogetto non unifichi la procedura e non designi gli organi decisionali.

L'obbligo di motivare qualsiasi rifiuto di una domanda di naturalizzazione è stato approvato da una vasta maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni. Anche se una parte dei partecipanti alla consultazione ha espresso i suoi dubbi riguardo alla necessità stessa di legiferare, l'obbligo di motivare la decisione non è stato contestato in quanto tale.

Al contrario, la possibilità di motivare un rifiuto *a posteriori* è stata respinta da una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Essi hanno giustificato la loro

posizione in primo luogo appellandosi al rispetto dei principi dello Stato di diritto e mettendo in dubbio la possibilità di applicare concretamente questa proposta.

Per quanto concerne la disposizione di protezione della sfera privata, la maggioranza dei Cantoni si è dichiarata favorevole, mentre i partiti governativi si sono mostrati piuttosto sfavorevoli deplorando soprattutto la mancanza di precisione della formula «informazioni generali sul rispetto dell'ordine giuridico e l'integrazione» (genere di informazioni che possono essere pubblicate).

Infine, una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha approvato l'obbligo dei Cantoni di istituire autorità giudiziarie per esaminare, in qualità di autorità cantonali di ultima istanza, ricorsi contro le decisioni.

1.4.3 Conclusioni della Commissione

Se da un lato i risultati della consultazione hanno rafforzato la Commissione nella sua volontà di introdurre un obbligo di motivare la decisione e un diritto di ricorso (due elementi centrali del progetto), d'altro lato l'hanno spinto a distanziarsi dall'idea di una motivazione *a posteriori* delle decisioni negative. Per tener conto delle critiche espresse sulla mancanza di chiarezza della disposizione concernente la protezione della sfera privata, la Commissione ha deciso di limitarne ulteriormente la portata. In compenso, ha precisato che la pubblicazione di informazioni personali sul richiedente devono tener conto del numero di persone chiamate a decidere.

2 Il progetto a grandi linee

2.1 Motivazione dei rifiuti di naturalizzazione

La Commissione parte del principio che gli Svizzeri hanno un forte senso della giustizia e auspicano che le decisioni che riguardano direttamente una persona e i suoi interessi siano oggetto di una motivazione.

Di conseguenza, per garantire il rispetto dello Stato di diritto e la maggiore uguaglianza di trattamento possibile tra i cittadini svizzeri e i cittadini stranieri, la Commissione ritiene appropriata l'introduzione dell'obbligo di motivare qualsiasi rifiuto di una domanda di naturalizzazione.

La Commissione vuole tuttavia conciliare questi principi con la naturalizzazione mediante votazione popolare. In molti Cantoni, in effetti, le domande di naturalizzazione possono essere sottoposte al voto del Popolo a livello comunale. I Comuni costituiscono la base indispensabile di uno Stato federale fondato sulla diversità e sulla ricchezza delle sue tradizioni. Occorre quindi tener conto del fatto che, a seconda del Cantone e del Comune, le decisioni di naturalizzazione possono essere prese dall'esecutivo, dal legislativo o mediante votazione popolare a livello comunale: questa varietà di procedure richiede una risposta sfumata nella legge sulla cittadinanza.

A questo scopo, la CIP-S propone di introdurre due nuovi articoli nella legge sulla cittadinanza (art. 15 e art. 15b LCit) che consentono di sottoporre le decisioni di naturalizzazione al verdetto popolare, mediante votazione dell'assemblea comunale o

mediante scrutinio. Secondo questi articoli, una domanda di naturalizzazione può essere respinta dal Popolo solo se è stata oggetto precedentemente di una proposta in questo senso e quest'ultima è stata motivata al momento del voto.

Con la sua proposta, la Commissione intende sancire nella legge sulla cittadinanza gli aspetti essenziali delle decisioni del 9 luglio 2003 del Tribunale federale, vegliando parallelamente affinché i Cantoni e i Comuni possano continuare a far vivere la loro tradizione di naturalizzazione da parte del Popolo. Secondo la Commissione, infine, l'introduzione esplicita nella legge sulla cittadinanza dell'obbligo di motivare la decisione - obbligo che assume quindi un valore di norma di diritto - riveste una legittimità democratica molto più importante di una semplice decisione del Tribunale federale (per i particolari concernenti la disposizione cfr. n. 3, art. 15b LCit).

2.2 Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale e al Tribunale federale

Il progetto di legge elaborato dalla CIP-S parte dal presupposto che occorre garantire una protezione giudiziaria in materia di naturalizzazione ordinaria conformemente alla garanzia costituzionale della via legale (art. 29a prima frase Cost. secondo la riforma dell'organizzazione giudiziaria). La concessione di una protezione giudiziaria è indispensabile nella misura in cui la CIP ritiene che la decisione su una domanda di naturalizzazione non è unicamente un atto politico, ma anche un atto individuale e concreto di attuazione del diritto. Conformemente all'iniziativa parlamentare, secondo la CIP garantire la protezione giurisdizionale in materia di naturalizzazione ordinaria è di esclusiva competenza dei Cantoni. Perciò il progetto obbliga i Cantoni a istituire un rimedio giuridico a un tribunale che decida in ultima istanza cantonale sulle decisioni comunali o cantonali in materia di naturalizzazione ordinaria (art. 50a LN).

L'iniziativa parlamentare chiede che il ricorso al Tribunale federale contro una decisione di naturalizzazione ordinaria sia ammissibile soltanto per violazione di una garanzia costituzionale di procedura. La Commissione ritiene che la questione dell'accesso al Tribunale federale debba essere disciplinata nel quadro della legge federale del 17 giugno 2005⁴ sul Tribunale federale.

2.3 Protezione della sfera privata del richiedente

Anche la proposta di introdurre un nuovo articolo 15c nella legge sulla cittadinanza, il cui scopo è di disciplinare la protezione della sfera privata del candidato alla naturalizzazione, intende conciliare interessi divergenti. Da un lato, in effetti, l'articolo 13 Cost. garantisce a qualsiasi persona il rispetto della sua vita privata e familiare e la protezione contro l'impiego abusivo dei dati che la concernono. D'altro lato, l'organo che decide sulla domanda di naturalizzazione, o i cittadini di un Comune in caso di naturalizzazione da parte del Popolo, possono legittimamente pretendere di disporre di sufficienti informazioni sul richiedente per potersi pronunciare, tanto più che il naturalizzato acquisisce automaticamente tutti i diritti politici legati alla citta-

⁴ FF 2005 3643

dinanza a tutti i livelli dello Stato. Secondo l'articolo 36 Cost. è possibile limitare i diritti fondamentali solo se la restrizione si fonda su una base legale (cpv. 1), se è giustificata da un interesse pubblico (cpv. 2) e se è proporzionata allo scopo (cpv. 3). La Commissione ha quindi scelto una soluzione sfumata che rispetti i diritti fondamentali enunciati negli articoli 13 e 36 Cost.: la disposizione che propone di aggiungere alla legge sulla cittadinanza tiene in effetti conto dell'interesse pubblico di disporre di informazioni sui candidati alla naturalizzazione, pur rispettando il principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione federale riguardo alla diffusione di queste informazioni (per i particolari della disposizione cfr. n. 3, art. 15c LCit).

3 **Commento delle singole disposizioni**

Art. 15a Procedura a livello cantonale e comunale

Il capoverso 1 stabilisce il principio della competenza cantonale in materia di procedura. Oltre alle modalità procedurali, spetta inoltre al Cantone designare gli organi decisionali. I Cantoni devono quindi decidere se le naturalizzazione compete al legislativo o all'esecutivo.

Il capoverso 2 specifica che la naturalizzazione mediante votazione popolare è possibile in tutte le sue forme (scrutinio, voto ad alzata di mano o voto segreto in assemblea comunale). I Cantoni devono tuttavia vegliare affinché l'organo che prende la decisione possa fornire una motivazione sufficiente e conforme al diritto: in questo modo si consente il candidato alla naturalizzazione di far verificare per via giudiziaria il carattere equo e non arbitrario di una decisione negativa (cfr. art. 15b LCit).

Art. 15b Obbligo di motivazione

L'articolo 15b capoverso 1 LCit prescrive l'obbligo di motivare tutte le decisioni negative. Conformemente alla decisione del luglio 2003 del Tribunale federale, con questo si intendono motivi sufficienti e conformi al diritto.

Il capoverso 2 precisa le condizioni quadro affinché la naturalizzazione mediante voto popolare o voto dell'assemblea comunale sia conforme ai principi dello Stato di diritto. Secondo questo capoverso, una domanda di naturalizzazione può essere respinta dal Popolo solo se è stata oggetto di una proposta di rifiuto (referendum facoltativo) e quest'ultima è stata motivata.

Il Cantone di Svitto costituisce a questo proposito un esempio concreto del modo in cui principi dello Stato di diritto possono essere conciliati con le naturalizzazioni mediante voto popolare. Prendendo atto della decisione del 9 luglio 2003 del Tribunale federale, il governo del Cantone di Svitto ha in effetti ridefinito la procedura applicabile alla concessione del diritto di cittadinanza comunale, designando l'assemblea comunale come organo competente. Se un cittadino presenta all'assemblea comunale una proposta di rifiuto motivata contro una domanda di naturalizzazione approvata dall'esecutivo comunale, l'assemblea comunale deve pronunciarsi obbligatoriamente. Al contrario, in assenza di domanda di rifiuto, la domanda di naturalizzazione è considerata accettata.

In questo contesto, l'esperienza ha mostrato in molti Cantoni che, se i motivi del rifiuto non sono depositati precedentemente, la naturalizzazione mediante voto popo-

lare non consente di garantire una procedura in grado di soddisfare i principi dello Stato di diritto. I Cantoni devono quindi assicurarsi che i cittadini conoscano i motivi della domanda di rifiuto al momento del voto. In presenza di queste condizioni, la naturalizzazione mediante le urne è autorizzata con il *referendum facoltativo*: la domanda di referendum, munita del numero di firme richieste, deve semplicemente essere accompagnata da una motivazione che viene inviata ai cittadini assieme al materiale di voto. Non è invece consentito sottoporre le domande di naturalizzazione al *referendum obbligatorio*, dal momento che quest'ultimo può portare a un rifiuto della domanda senza che i motivi siano stati espressamente formulati.

Art. 15c Protezione della sfera privata

L'articolo 15c stabilisce in apertura il principio della protezione della sfera privata (cpv. 1). Ciò nonostante, secondo il capoverso 2, i Cantoni possono prevedere la pubblicazione dei dati personali necessari per la naturalizzazione, come la nazionalità e la durata della residenza. Altre informazioni possono essere pubblicate, per quanto siano indispensabili per stabilire se il candidato adempie le condizioni di naturalizzazione. Se del caso si potrà ad esempio menzionare l'appartenenza a un'associazione locale, le competenze linguistiche o altre conoscenze chiaramente definite che indicano il grado di integrazione del candidato nella società svizzera. Questa eccezione non legittima tuttavia la pubblicazione di tutte le informazioni personali del candidato alla naturalizzazione. Le informazioni ritenute particolarmente sensibili e che non sono in relazione con l'esame delle domande di autorizzazione, come quelle che riguardano la salute, l'appartenenza razziale, le opinioni religiose, filosofiche, politiche e sindacali, sono quindi escluse dalla pubblicazione. In generale, più la cerchia dei destinatari di queste informazioni è importante, più occorre vegliare alla protezione della vita privata del richiedente. Il capoverso 3 stabilisce quindi che i Cantoni devono tener conto della cerchia dei destinatari quando scelgono le informazioni da pubblicare.

In ogni caso, la pubblicazione di informazioni dettagliate sulle condizioni di vita del candidato, in base alle quali si potrebbe dedurre un profilo preciso della sua personalità, è esclusa.

Art. 50a Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale

Il diritto vigente di numerosi Cantoni non prevede rimedi giuridici contro le decisioni di rifiuto cantonali o comunali in materia di naturalizzazione ordinaria. La Commissione propone pertanto con l'art. 51a LCit di obbligare i Cantoni a istituire un rimedio giuridico dinanzi a un tribunale per le decisioni di rifiuto sulla naturalizzazione ordinaria. La necessità di prevedere siffatto rimedio giuridico risulta dalla garanzia della via legale di cui all'art. 29a Cost. (riforma dell'organizzazione giudiziaria), nella misura in cui secondo la Commissione la decisione sulla domanda di naturalizzazione ordinaria è un atto di carattere non soltanto politico ma anche di concretizzazione del diritto in un caso individuale. Conformemente all'iniziativa parlamentare, incombe ai Cantoni garantire di massima il controllo del rispetto dei diritti federale e cantonale per quanto concerne le decisioni delle autorità cantonali e comunali in materia di naturalizzazione ordinaria.

L'art. 50a LCit non contiene alcuna prescrizione sul potere d'esame e di decisione dell'autorità giudiziaria di ultima istanza né sul diritto di ricorrere a tale autorità. Sa-

rà il diritto cantonale a disciplinare tali questioni conformemente all'art. 29a Cost. (riforma dell'organizzazione giudiziaria). I Cantoni conserveranno la libertà di disporre che l'autorità giudiziaria cantonale possa soltanto annullare le decisioni in materia di naturalizzazione ordinaria.

Art. 51 Rubrica; Ricorso a livello federale

Il ricorso dinanzi a un tribunale cantonale previsto nell'articolo 50a deve essere chiaramente distinto dal ricorso a livello federale previsto nell'articolo 51. La rubrica dell'articolo 51 è quindi stata modificata di conseguenza.

4 La revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale

Il 17 giugno 2005, il Parlamento ha adottato la legge sul Tribunale federale (LTF) e la legge sul Tribunale amministrativo federale (LTram)⁵ che modificano in modo sostanziale l'organizzazione giudiziaria federale e i rimedi giuridici in materia di naturalizzazione ordinaria. Queste nuove leggi entreranno in vigore il 1° gennaio 2007.

Le decisioni dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) di rifiuto dell'autorizzazione federale di naturalizzazione (art. 12 cpv. 2 LCit) potranno essere impugnate dal richiedente dinanzi al futuro Tribunale amministrativo federale (art. 31 e 33 lett. d LTram), che potrà controllare liberamente il rispetto del diritto federale, compresi l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA in relazione con l'art. 37 LTram). La decisione del Tribunale amministrativo federale sarà definitiva, dal momento che sono esclusi sia il ricorso in materia di diritto pubblico sia il ricorso sussidiario in materia costituzionale dinanzi al Tribunale federale (art. 83 lett. b e art. 113 LTF).

Il rifiuto di una domanda di naturalizzazione ordinaria da parte di un'autorità cantonale o comunale può essere impugnato in ultima istanza dinanzi al Tribunale federale nell'ambito di un ricorso sussidiario in materia costituzionale (art. 113 LTF). Può essere censurata solo la violazione di diritti costituzionali (art. 116 e 118 cpv. 2 LTF). È legittimato a ricorrere solo chi ha un interesse legittimo all'annullamento della decisione (art. 115 LTF).

Concretizzando la garanzia della via legale (art. 29a Cost. secondo la riforma della giustizia), il disegno di legge sul Tribunale federale chiede ai Cantoni di istituire tribunali superiori che si pronuncino come autorità immediatamente inferiori al Tribunale federale quando è aperta la via del ricorso in materia costituzionale (art. 86 cpv. 2 e 114 LTF). Se il Tribunale cantonale superiore (abituamente il tribunale amministrativo) è la prima autorità giudiziaria di ricorso, deve poter esaminare liberamente i fatti e applicare d'ufficio il diritto determinante, diritto cantonale compreso (art. 111 e 117 LTF). Se il tribunale cantonale superiore è la seconda istanza giudiziaria di ricorso, deve avere almeno lo stesso potere d'esame del Tribunale federale (art. 111 cpv. 3 e 117 LTF). La legge sul Tribunale federale consente ai Cantoni di rinunciare

⁵ FF 2005 3689

a una via legale dinanzi a un'istanza giudiziaria solo per le decisioni di «carattere prevalentemente politico» (art. 86 cpv. 3 e 114 LTF).

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le modifiche proposte non hanno ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale.

6 Relazione con il diritto europeo

Il progetto è conforme al diritto europeo, in particolare alla Convenzione europea del 6 novembre 1997 sulla cittadinanza, alla quale la Svizzera non ha tuttavia ancora aderito.

7 Costituzionalità

Le modifiche di legge proposte sono basate sull'articolo 38 capoverso 2 della Costituzione federale.